

Samenvatting

Evaluatie van het Regenboogmodel

Inleiding

Vanuit de Werkplaats Sociaal Domein Noord is in samenwerking met gemeente Borger-Odoorn onderzoek gedaan naar de manier waarop Borger-Odoorn de transformatie in het sociaal domein vorm heeft gegeven. De gemeente Borger-Odoorn heeft een eigen werkwijze ontwikkeld, welke wordt opgehangen aan het 'regenboogmodel' en richting geeft aan de transformatie die nodig is na de decentralisaties van rijkstaken op het gebied van participatie, WMO en jeugd. De gemeente en sociaal teams zijn twee jaar op expeditie geweest, zoals zij dit zelf benoemen. Nu is de vraag aan de werkplaats om te evalueren of de regenboogvisie nu wordt uitgevoerd zoals hij oorspronkelijk, in 2014, bedacht is.

Uitgangspunten van het regenboogmodel zijn:

- Het gezin/huishouden staat centraal, 1 gezin/huishouden – 1 plan – 1 regisseur
- Vraaggericht, de vraag achter de vraag achterhalen
- Maatwerk, elke situatie is uniek
- Integrale aanpak
- Getrapte manier van handelen: eerst kijken wat de burger zelf kan, vervolgens kijken naar wat het netwerk kan betekenen. Wanneer dit niet toereikend is wordt verder gekeken naar algemene, collectieve en ten slotte individuele voorzieningen.
- Opschalen wanneer nodig en afschalen wanneer mogelijk.

De gemeente werkt hiernaast vanuit een visie op een driehoek; om burgers te kunnen activeren en ondersteunen is het belangrijk dat de werkwijze en visie van de gemeente, de sociaal teams en die van aanbieders op elkaar aansluiten. Om deze reden zijn deze drie partijen allen betrokken bij de evaluatie van het regenboogmodel. Door middel van focusgroep interviews zijn de drie sociaal teams, beleidsmedewerkers van de gemeente en medewerkers uit de uitvoering van de gemeente geïnterviewd. Ook is een steekproef van aanbieders geïnterviewd.

Er is gevraagd naar:

- het onderschrijven van de visie van het regenboogmodel, de uitvoering hiervan en dan met name hoe het op- en afschalen nu verloopt
- integraal samenwerken binnen een sociaal team, waarbij vooral gericht is op het werken volgens het 'T-shaped professional'-model
- de regiefunctie van sociaal werkers bij complexe problematiek en samenwerking met aanbieders
- de randvoorwaarden en ondersteuning, waarbij de verhouding tussen gemeente en stichting is bevraagd, de verhouding tussen beleid en uitvoering, de administratieve en financiële ondersteuning.

Uitkomsten

De resultaten geven aan dat de sociaal teams het regenboogmodel dragen, uitvoeren, de juiste beslissingen nemen in ingewikkelde situaties en in een cultuur werken waarin T-shaped werken, kennisdeling en generalistisch kijken naar een casus de boventoon voeren. Ook gemeente en aanbieders kennen en ondersteunen de uitgangspunten. De opdracht van gemeente was om te kijken 'of men de eigen rol goed pakt', maar ook te vragen 'of anderen hun rol pakken, zodat jij je werk goed kunt doen'. Op basis van de verzamelde gegevens lijkt ieder zijn rol te pakken. Dit verloopt natuurlijk niet altijd vlekkeloos, maar in de basis heeft iedereen door wat zijn rol is en wat de rol van de ander. De meeste onduidelijkheid bestaat tussen stichting en gemeente, hier kom ik later in dit stuk op terug.

Op basis van de verzamelde informatie kan gesteld worden dat het regenboogmodel wordt uitgevoerd zoals beoogd.

Sociaal teams

Natuurlijk zijn een aantal knelpunten gesignaleerd, welke te maken hadden met rolonduidelijkheid en taakonduidelijkheid. Sociaal werkers hadden vragen op het gebied van T-shaped werken (wat is de basiskennis die ik als generalist nu precies moet hebben en welke rol heeft mijn specialisme en hoe houd ik dit bij), wat hun taak is in het kader van preventie, het overvragen van het netwerk en hoe uitvoering te geven aan het uitgangspunt 'wederkerigheid'. Maar ook de vraag of zij nu wel of geen kortdurende hulpverlening mogen bieden en welke rol de gemeente speelt bij casuïstiek was onduidelijk (waarvoor en wanneer schakel je gemeente in?). De administratiedruk werd als hoog ervaren en het uitwisselen van informatie binnen de sociaal teams vond niet altijd efficiënt plaats. Er was wel sprake van kennisdeling, maar niet van kennisopbouw.

In de periode tussen het verzamelen van gegevens en het bespreken van adviezen, was al veel gebeurd. Er was een kwaliteitsmedewerker aangenomen binnen de stichting, deze ondersteunt efficiëntere samenwerking en informatie-uitwisseling. Er is een casuïstiekbespreking ingevoerd waarbij twee Sociaal Werkers periodiek de hele caseload met elkaar doorspreken en vragen stellen over gemaakte keuzes en inschattingen. Ook is een nieuw administratiesysteem ingevoerd. Hiermee waren een aantal aanbevelingen voor de sociaal teams al verwerkt.

De werkwijze van de sociaal teams is nog in ontwikkeling en gaat dit niet vanzelf. Uit de interviews komt naar voren dat de stichting erg gericht is op kwaliteitsverbetering. De stichting en de sociaal teams werken zelfregulerend en onderzoeken de eigen werkwijze kritisch en reflectief. Uitgangspunt is altijd het regenboogmodel.

Aanbieders

Daarnaast is gekeken naar de samenwerking met schilpartijen, waarbij opvalt dat dit over het geheel goed verloopt. De gemeente en de stichting worden ervaren als welkome partners. De knelpunten bevinden zich op het gebied van complexe, langdurige en ook specialistische problematiek. Aanbieders missen in deze gevallen soms expertise bij de sociaal werker, wat pleit voor het beter benutten van specialistische kennis binnen de sociaal teams.

Ook ervaren aanbieders de lage uurtarieven die voor ondersteuning die zo specialistisch is dat hier (duurdere) hbo ondersteuning ingezet moet worden, als knelpunt. Daarnaast twijfelen sommige aanbieders aan de kennis die er binnen sociaal teams is om een juiste inschatting te maken; op het

juiste moment kunnen op- en afschalen. Naar de mening van de stichting kunnen de sociaal werkers wel goed inschatten wanneer op- en afgeschaald moet worden.

Gemeente

Er lijkt nog regelmatig aangestuurd te worden vanuit betrokkenheid en zorg, terwijl alle partijen liever willen sturen (en sturing ontvangen) vanuit vertrouwen. Sociaal werkers weten niet goed met welke casuïstiek men naar gemeente moet opschalen en wat in die gevallen de rol van de gemeente is. Welk gewicht heeft de opvatting van beleidsmedewerkers van gemeente in de beslissingen die rond casuïstiek genomen moeten worden? In deze gevallen is daarnaast sprake van verschillende waarde-orientaties. Men heeft te maken met de professionele waarden van de werkers, maar ook met politieke waarden vanuit de gemeente. Deze kunnen in bepaalde gevallen botsen, of lijken te botsen.

Discussie na.v. knelpunten

Op basis van de gesignaleerde knelpunten zijn adviezen geformuleerd en besproken met een aantal stakeholders uit de stichting en gemeente.

Hierin werd gediscussieerd over

- Generalistisch werken: moet iedereen alles kunnen of kan je werken met taakdifferentiatie binnen de sociaal teams? Wat is nu het verschil tussen generalistisch werken en T-shaped werken?
- Wordt nu wel of geen kortdurende ondersteuning geboden door de sociaal teams?
- Welke rol spelen de sociaal teams in de preventieve taak?
- Het sturingsvraagstuk: hoe willen gemeente en stichting zich tot elkaar verhouden? En in hoeverre kan de stichting zelfsturend gaan werken?

Het lijkt erop dat na bespreking van verschillende scenario's met betrekking tot de taakomschrijving van de sociaal teams, de volgende conclusie is getrokken:

- Vraagverheldering is de kerntaak van SSTBO
- Het denkframe van generalistisch werken (o.a. een brede blik, een brede uitvraag kunnen uitvoeren en kunnen signaleren) is grotendeels geborgd binnen de sociaal teams
- Er wordt grotendeels T-shaped gewerkt; vanuit de eigen expertise, maar via een brede kennisbasis verbindend met andere professionals
- Het heeft voorkeur om een aantal regievoerders aan te wijzen bij complexere specifieke casuïstiek (jeugd en veiligheidszaken, en complexe wmo) -> taakdifferentiatie.
- Kortdurende hulpverlening is nog een discussiepunt; dit moet verder uitgezocht worden. Wanneer is iets begeleiding en welke ondersteuning hoort wel bij het Sociaal team (bijvoorbeeld jeugd niveau 1-3 en huiselijk geweld)
- Preventie wordt bij Andes belegd. De taak van SSTBO is 'erger voorkomen' en signalen bundelen en bij Andes neer-/ beleggen.

Met betrekking tot het sturingsvraagstuk lijkt het zo te zijn dat de gemeente de stichting moet leren loslaten. Daarnaast zijn horizontale samenwerking (tussen o.a. ambtenaren, Raad, en sociaal werkers) en het leren delen van dezelfde waarden aandachtspunten. Er kan nog niet vanuit vertrouwen gestuurd worden, want er wordt nog niet vertrouwd dat er vanuit dezelfde uitgangspunten gehandeld wordt.

Adviezen

Op basis van de bovenstaande discussiepunten zijn de volgende adviezen geformuleerd.

Taakdifferentiatie casusregie

SSTBO lijkt meer T-shaped dan generalistisch te werken. De gemeente lijkt soms meer het uitgangspunt van generalistisch werken aan te hangen. Bij het T-shaped model zou taakdifferentiatie op het gebied van casusregie op specifieke complexe kennisgebieden, passend zijn. Ook aanbieders zouden in bepaalde (complexe) gevallen graag een specialist treffen. Deze spreekt dezelfde taal en kent protocollen, richtlijnen, eisen van de rechtbank, etc.

Advies: Sta enige taakdifferentiatie op het gebied van casusregie op specifieke complexe kennisgebieden toe (complexe jeugd, veiligheidszaken en complexe wmo b.v.).

Kortdurende ondersteuning

Er moet gezocht worden naar een kwalitatieve grens en overeenstemming tussen gemeente en stichting over het wel of niet inzetten van kortdurende ondersteuning en onder welke voorwaarden dat wel bij de Sociaal teams hoort. Duidelijk is in ieder geval dat jeugd niveau 1 tot 3 hoort bij de sociaal teams, net als huiselijk geweld. Mogelijk zijn er meer 'uitzonderingen op de regel'.

Advies: Uitgangspunt is dat het sociaal team werkt aan vraagverheldering en geen ondersteuning biedt, tenzij..... Deze "tenzij", moeten gemeente en Stichting met elkaar bepalen.

Verticaal moreel beraad

Gemeente en stichting hebben als streven en uitgangspunt dat de stichting zelfsturing gaat krijgen. Dat is de reden dat de sociaal teams in een stichting ondergebracht zijn. Op dit moment is er nog onvoldoende ruimte om dit vorm te geven, doordat de stichting wordt aangestuurd vanuit zorg in plaats van vertrouwen. Wat opvalt is dat er erg veel contact is, er heel open wordt gesproken en kwetsbaarheid wordt getoond, maar dat desondanks bepaalde beelden, vooronderstellingen, blijven bestaan waar moeilijk verandering in wordt gebracht. Gemeente en stichting kunnen werken aan het ontwikkelen van gezamenlijke taal, gedeelde waarden en vertrouwen in elkaars werkwijzen. Een manier om dit te doen is door het inzetten van 'verticaal moreel beraad': het op gelijkwaardig niveau met elkaar bespreken van casuïstiek. De rollen en perspectieven die men inneemt m.b.t. een casus kunnen op deze manier scherper neergezet worden. Duidelijker rollen en wederzijds vertrouwen zouden kunnen bewerkstelligen dat de stichting meer zelfstandigheid zou kunnen verkrijgen.

Advies: Twee maal per jaar organiseren van een verticaal moreel beraad (bestuurders, beleidsmedewerkers, management, sociaal werkers, ambtenaren) waar complexe casussen worden besproken voor het creëren van gemeenschappelijke waarden. Betrek een externe partij om het proces te begeleiden. Zet veiligheid hierbij op de agenda, met daarbij de kanttekening: meer veiligheid proberen te creëren kan zorgen voor onveiligheidsgevoelens bij professionals en daarmee risicomijdend gedrag of verschuilen achter protocollen, wat maatwerk tegen kan werken.